

DEMOKRATIEPROBLEME IN EUROPA

Sonja PUNTSCHER RIEKMANN

Prämisse

Das 20. Jahrhundert endet so, wie es begonnen hat: im Unbehagen. Zwar reden wir noch immer in den alten Begriffen der Moderne von Freiheit und Fortschritt, aber die Zuversicht, daß unser Tun beide wirklich befördere, will sich nicht mehr ohne weiteres einstellen. Die moderne westliche Kultur befindet sich in einem Prozeß der Verwandlung, doch das Resultat erscheint ungewiß. Westlich ist diese Kultur nur ihrem Ursprung nach, ihre Verbreitung ist heute global, auch wenn andere Weltregionen deren politische und ökonomische Modelle in unterschiedlichen Formen und Maßen übernommen haben. Wesentlicher Bestandteil dieser Kultur ist die Demokratie. Diese Form von Herrschaft ist eine originäre Erfindung Europas, die von der Antike bis heute mit wechselndem Erfolg in verschiedenen Formen realisiert wurde. Unverändert blieb jedoch das Ziel, dem sie dienen sollte: das Ziel war die Freiheit der Vielen, auch wenn „viele“ real niemals „alle“ bedeutete. Die Freiheit der Vielen schien immer am besten garantiert, wenn Herrschaft begrenzt und kontrolliert wird, wenn Macht geteilt und durch Gegenmacht balanciert wird. „Le pouvoir arrête le pouvoir“: diese Maxime Montesquiens wurde zu einem Schlüssel-satz des modernen demokratisch-republikanischen Verfassungsstaates. Doch dieser Verfassungsstaat befindet sich seit einiger Zeit in einer Krise, und die Krise ist eine wichtige Ursache des Unbehagens in unserem Fin de siècle.

Die Krise des europäischen Verfassungsstaates ist das Ergebnis jenes Verwandlungsprozesses, den wir europäische Integration nennen. Dazu kommen die Triebkräfte der ökonomischen Globalisierung, die Begriff und Realität der staatlichen Souveränität ad absurdum zu führen scheinen. Der Zusammenbruch des Sowjetimperiums schließlich und mit ihm das Ende der politischen und wirtschaftlichen Blöcke in Europa hat die alten Gewißheiten der bipolaren Welt mit in den Abgrund

gerissen. Die Europäische Union wird dadurch zur wichtigsten Ordnungsmacht am Kontinent und zu einem „global player“. Zugleich bleibt ihr legitimatorisches Fundament prekär. Denn das europäische Einigungsprojekt entsprach von Anfang an nicht den demokratischen Prinzipien und Institutionen, auf denen Herrschaft in den Mitgliedstaaten beruhte, während in diesen die Verwirklichung demokratischer Prinzipien und Institutionen durch die Verlagerung von Macht in den supranationalen Raum immer problematischer wird. Und doch geschieht alles im Namen der Freiheit der einzelnen und des Fortschritts der Allgemeinheit. Wie sind wir nur in dieses Dilemma hineingeraten? Und wo könnte, wenn überhaupt, ein Ausweg gefunden werden?

Elemente und Ursprünge des Dilemmas

Die heimliche Staatswerdung Europas

Die Europäische Union ist das Produkt internationaler Verträge zur Kooperation in definierten Bereichen im Namen der Erhaltung von Frieden, Freiheit und Wohlstand in Europa. Jedoch die internationalen Verträge konstituierten keine internationalen, sondern supranationale Institutionen, deren Ziel die Neuordnung eines Raumes war, der bis dahin aus konkurrierenden und einander balancierenden Nationalstaaten bestand. Nach der Katastrophe des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkrieges war die Stunde gekommen, Europa zu bauen, um ein Diktum von Georges Bidault aus dem Jahre 1947 wiederaufzunehmen. Die Konstruktion Europas genetrierte allerdings einen Prozeß der Staatswerdung, obwohl dieser nicht den Intentionen aller Gründungsväter entsprach. Die meisten hatten wohl ein anderes Ziel im Auge: die Rekonstruktion der durch Wirtschaftskrisen und den Weltkrieg beeinträchtigten nationalen Ökonomien und die Wiederrichtung liberaler Wirtschaftsordnungen. Und doch trägt die Europäische Union heute eindeutige Züge von Staatlichkeit, ohne daß mit diesem Befund etwas über die Natur dieses Staates ausgesagt wäre. Staatlichkeit kennt viele Konkretisierungen, denn der Staat ist ein historisches und folglich veränderbares Gebilde, das sich wesentlich durch seine Funktionen definiert. Mit Hermann Heller wende ich mich gegen alle essentialistischen Staatsdefinitionen und schlage einen funktionsanalytischen Ansatz vor, demzufolge von Staat dann sinnvoll gesprochen werden kann, wenn bestimmte und historisch relativ konstante Elemente und Funktionen in einem bestimmten Herrschaftsverband gegeben sind¹.

Solche historische Konstanten sind ein begrenztes Territorium, ein Heer, ein Recht und eine Münze. Eine Analyse der Staatlichkeit der Europäischen Union muß also die Frage nach der Existenz dieser Konstanten beantworten: Und in der Tat ist die Union ein begrenztes Territorium (auch wenn die Grenze noch verschiebbar ist, so ist sie dies nicht unendlich, wie die Debatten um die Frage, was ein europäischer

Staat sei, beweist), sie hat ein Recht (auch wenn es noch nicht alle gesellschaftlichen Bereiche erfaßt), sie hat in nächster Zukunft eine Münze, während das eine Heer noch Diskussionsmaterie ist. Diesen Elementen sind präzise staatliche Funktionen zuzuordnen, die von der Sicherung der Grenzen über die Garantie einheitlicher Verfahren zur Setzung und Durchsetzung des einen Rechts bis hin zur Formulierung und Implementierung der Geldpolitik reichen. Daraus könnten der Union neue staatliche Funktionen wie etwa die Wirtschafts- und Fiskalpolitik zuwachsen. Die Debatte darüber hat bereits begonnen. Mit einigem Recht also läßt sich von der Staatlichkeit der Union sprechen, ohne damit zu behaupten, die Union entwickle sich zu einem nationalen Wohlfahrtsstaat im tradierten Sinne. Qualifikationen der Natur dieses Staates wie zum Beispiel Giandomenico Majones „regulatory state“ sind eher Hilfskonstruktionen als allgemein akzeptierte Begriffe.²

Integration durch kommissarische Verwaltung

Die Staatlichkeit der Union ist das Ergebnis einer Transformationsmaschine, die ihren Ort in den supranationalen Institutionen hat. Diese Transformationsmaschine ist die kommissarische Verwaltung und ihr Auftrag, ihre *commissio*, die Schaffung einer neuen politischen, rechtlichen und ökonomischen Ordnung. Die kommissarische Verwaltung und ihre Praktiken zur Transformation der alten Staaten in einen neuen europäischen „Staat“ haben ihr Vorbild im Intendantensystem des Ancien Régime. Dieses Machtdispositiv im nationalstaatlichen wie im europäischen Integrationsprojekt führte damals wie heute zum Erfolg und genau darin liegt das Problem für die Demokratie in Europa³.

Doch zunächst zum Vorbild und zur Begründung der historischen Analogie als politikwissenschaftliche Methode. Was mich am europäischen Einigungsprojekt vor allem interessiert, ist das Wie, sind die politischen Techniken, deren Anwendung zu einer neuen politischen Realität – dem „immer engeren Zusammenschluß“ einer bestimmten und im Laufe der Jahrzehnte wachsenden Zahl von Nationalstaaten – führt. Mein erster Blick gilt der Mikrophysik des Machtprojektes Europa im Sinne Foucaults⁴.

Dabei verknüpfe ich die Frage nach dem Wie der Integrationspraxis mit jener nach einem strategischen Prinzip: Ist in den Integrationstechniken ein Kern auszumachen, ohne den das Projekt nicht funktionieren würde? Einige Politikwissenschaftler haben immer wieder auf das Prinzip der bürokratischen Herrschaft im europäischen Integrationsprozeß verwiesen⁵: Die europäische Technokratie ist zu einem wichtigen Begriff der wissenschaftlichen wie der politischen Debatte geworden.⁶ Jedoch macht die Bürokratietheorie den Betrachter moderner Staatsbürokratien stutzig: zu groß sind die quantitativen, aber auch qualitativen Unterschiede. Es käme einer Dämonisierung der supranationalen Institutionen und ihrer kleinen Büro-

kratien gleich, würde man sie tatsächlich zum Verwaltungskörper der Gemeinschaft machen, der analog zu modernen nationalen Verwaltungen operiert. Eine genaue Betrachtung dieser Institutionen macht deutlich, daß es sich zumindest um eine Bürokratie der besonderen Art handeln muß. Und in der Tat wird auch stets ihre Neuheit betont, für deren Definition kein vergleichbares Modell in der Geschichte existiere. Skeptisch gegenüber Urteilen, die in der Geschichte der Politik als Praxis der Machtausübung grundsätzlich Neues zu entdecken glauben, versuche ich mich der Natur dieser Bürokratie zu nähern, indem ich eine andere Frage historisiere.⁷

Ich frage: Wie wurden in der Vergangenheit Integrationsprojekte realisiert? Was wurde gemacht, um disparate politische Einheiten zu einer neuen Einheit zu verschmelzen? Die bedeutendsten Integrationsbeispiele in der Moderne sind jene der europäischen Nationalstaaten. Ein klassischer Einwand gegen Vergleiche der europäischen Integration mit den nationalstaatlichen Integrationsprojekten ist die Unvergleichlichkeit der sozio-ökonomischen Bedingungen. Doch der hier vorgeschlagene Vergleich ist einer der Machtdispositive und ihrer Praktiken, nicht der Verhältnisse, unter denen diese zum Einsatz gelangen. Die Machtdispositive stehen allerdings in einer historischen Kontinuität mit jenen, die mit mehr oder weniger Erfolg auch die europäischen Staaten als Ergebnis einer Integration disparater Territorien mit getrennten Märkten, unterschiedlichen Währungen, Gerichtsbarkeiten, Zoll- und Steuerhoheiten, aber auch unterschiedlichen Sprachen und Kulturen geschaffen haben. Die Integration durch Recht und des Rechts ist damals wie heute ein essentielles Merkmal des Einigungsprozesses durch Zentralisierung, die damals wie heute auf (geschriebenen und ungeschriebenen) Verträgen, auf der Formulierung und Fundierung einer „Einheitsrason“, auf der Herausbildung einer epistemischen Gemeinschaft⁸ von Eliten, auf der Verschiebung von Interessen und Loyalitäten der Eliten auf ein neues Zentrum hin beruht. Damals wie heute wird Gewalt als unzumutbares Mittel zur Durchsetzung eines Willens gesehen, denn der Einigungsprozeß beginnt erst dort, wo man Gewaltverhältnisse, den Krieg oder Bürgerkrieg, beenden will. Damit sind die wesentlichen Elemente dieser Metamorphosen genannt, die weniger strategisch als experimentell vorangetrieben werden. Damit widerspreche ich nicht der These, daß Staatswerdung und Krieg einander bedingen⁹, sondern behaupte, daß Integration von ständig wachsenden Politikbereichen durch einheitliche Normierung als Mikrophysik der Staatswerdung die Beendigung des Krieges im Inneren eines begrenzten Territoriums zur Voraussetzung hat.¹⁰ Erst das Übereinkommen der Konfliktparteien in einem solchen Territorium, Frieden halten zu wollen, liefert die erste und unabdingbare Legitimation für weitere Integrationsschritte.¹¹

Das Studium der nationalstaatlichen Zentralisierungsprozesse zeigt, daß es sich um höchst komplexe und langwierige Vorgänge handelte und daß auch sie sich wesentlich auf eine „Bürokratie“ stützten, die ähnlich wie die heutigen „Eurokraten“ eine Differenz zur ordentlichen Verwaltung aufwies: Sie bestand aus Kommissaren,

aus Funktionären der neuen Einheitsidee und flexiblen Agenten, nicht aus den regulären Beamten des Königs, zu denen sie ebenso in einem Spannungsverhältnis standen wie heute die europäische „Bürokratie“ zu den nationalen Verwaltungen. Nur eine „unabhängige und wurzellose“ Instanz¹², ausgestattet mit relativ großen und im Detail nicht definierten Kompetenzen vermochte den Verwandlungsprozeß alter Ordnungen in eine neue zu organisieren. Diese Instanz kannte auch in der Vergangenheit räumliche und zeitliche Variationen, die sich aus ihrem Auftrag, ihrer commissio ergaben, die Zentralisierung voranzutreiben und zu moderieren. Ich habe diese Organisationsleistung in ihren verschiedenen Ebenen und Facetten für die Vergangenheit und die Gegenwart in meinem Buch¹³ dargestellt und dabei nicht nur bemerkenswerte Analogien, sondern auch historische Kontinuitäten und Differenzen feststellen können, die die Grundthese sehr weitgehend bestätigen. Allerdings bedingen die Differenzen eine besondere Variation dieses Instruments im heutigen Integrationsprojekt. Diese These widerspricht den herrschenden Integrationstheorien vor allem in einem entscheidenden Punkt, daß es sich bei der europäischen Integration institutionell und verfahrenstechnisch um etwas historisch völlig Neues handle. Neu ist nicht die Technik, sondern das Projekt selber. Noch nie zuvor hatte die Vorstellung einer Einheit Europas durch freiwilligen Zusammenschluß das Reich der Ideen verlassen, um Politik zu werden: „L'idée d'organiser pacifiquement cette Europe des Etats est apparue à maintes reprises, mais n'a jamais été prise en considération par les détenteurs du pouvoir, qui n'ont choisi qu'entre deux politiques: la domination ou l'équilibre.“¹⁴

Die Technik ist also die kommissarische Verwaltung und diese eine besondere Variation bürokratischer Herrschaft, die wir zahlreichen Einheitsprojekten der Vergangenheit finden. Sie ist das Mittel, die regulären Verhältnisse der alten Einheiten zu deregulieren und den Regulativen der neuen Einheit zu „unterwerfen“. Allerdings ist die neue Einheit mit ihrem regelstiftenden Zentrum als dem legitimen und gefestigten Befehlsgeber nicht schon da: Diese entsteht erst allmählich aus einer Vielzahl dialektischer Prozesse zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen dem neuen Zentrum und den peripheren Zentren, zwischen alten und neuen Institutionen, ihren Regeln und Interessen. Oberflächlich betrachtet wächst die Macht des neuen Zentrums proportional zum Machtverlust der Peripherie¹⁵, aber die Peripherie muß das neue Zentrum mitkonstituieren und entwickeln: Der Machtverlust der Peripherie ist weniger in Kategorien eines Nullsummenspiels als in solchen einer Metamorphose von Macht durch die Verschmelzung von zentralen und peripheren Interessen zu beschreiben. Unterwerfung ist daher ein unangemessener Begriff, der stets das Bild einer militärischen Sieger-Verlierer-Dichotomie projiziert. In Wahrheit erfolgt die neue Einheit aus einer Neuordnung von Befugnissen und Verantwortlichkeiten durch die Verschiebung des Fokus von Interessen und Loyalitäten¹⁶. Die Verschiebung gelingt nicht einfach durch einen zentralen Befehl, denn sie hat den Willen zur Neuorientierung an der Peripherie zur Voraussetzung. Da dieser Wille sich

wohl in einer prinzipiellen Bereitschaft artikuliert, aber im übrigen diffus bleibt, bedarf es im neuen Zentrum eines Dispositivs, einer technischen Vorrichtung, die diesen Willen lockt, einfängt und handlungsfähig macht, seine Erwartungen lebendig hält und befriedigt, seine Differenzen moderiert und ausgleicht. Denn die Annahme eines singulären und konsistenten Willens der Peripherie ist ganz unrealistisch: er differenziert und spezifiziert sich in je konkreten Interessen und Strategien, aber auch nach unterschiedlicher Machtgröße. Weder sind alle Fürsten noch alle Mitgliedstaaten der EU gleich mächtig, was wiederum Strategien der Allianzen und der Abwehr von Gegenallianzen durch Kompromisse bedeutet. Und gleiches gilt für private Akteure, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen eine Verschiebung der Machtzentren befürworten oder bekämpfen. Die städtische Handelsbourgeoisie der frühen Neuzeit, die sich vom neuen Zentrum Modernisierungseffekte des überkommenen Zunftsystems erwartete, ist darin den heutigen Konzernen vergleichbar, die Jacques Delors für das Projekt des Binnenmarktes gewinnen konnte. Die Existenz eines Vertrages, in dem der ursprüngliche Wille verankert ist, garantiert wohl einen Minimalkonsens und legitimiert den Gebrauch gewisser politischer Instrumente zur Steigerung dieses Konsenses durch praktische Politik, nicht aber schon die Realisierung der neuen Einheit, in der Politik idealiter nach einem Muster organisiert werden soll. Allerdings bietet der Vertrag vor allem zu Beginn des Einheitsprojektes einen wichtigen Hebel für die integrative Praxis, wie an der Entwicklung der europäischen Gemeinschaft gezeigt werden kann.

Die Vakanz des Thrones

Die Verschiebung des Fokus von Interessen ist umso schwieriger, wenn – wie in der Europäischen Union – das Zentrum „leer“ ist, wenn kein „König“ es repräsentiert. Damit ist auch der wichtigste Unterschied zu den neuzeitlichen Staatswerdungsprozessen benannt. Das Europäische Parlament mit seinen beschränkten Rechten ist bis heute ein Repräsentationstorso, seine „soziale Legitimität“¹⁷ limitiert durch die Abwesenheit einer europäischen Öffentlichkeit, in der Parteien auf der Grundlage einer *res publica europaea* Interessen vertreten. Aus der „Vakanz des Thrones“ wächst der Peripherie eine besondere Rolle und Macht zu, da sie die „Leere“ permanent selbst füllen muß: Sie ist in der Integrationsdialektik sowohl These als auch Antithese, sowohl „Herr“ als auch „Knecht“. Diese Doppelrolle bedingt auch eine neue Variation des Instruments der kommissarischen Verwaltung, denn die Peripherie muß dieses Instrument schaffen und gegen sich selbst einsetzen. So sind die Differenzen zwischen den EU-Institutionen Rat und Kommission oder Rat und Parlament nicht einfach das Ergebnis einer klassischen interinstitutionellen Konkurrenz, sie haben ihren Grund in der Ausgangssituation, die durch die Ambivalenz der Peripherie gekennzeichnet ist: Denn der Rat ist zugleich supranationale Institution

und Summe der nationalen Souveräne, Repräsentant des neuen Zentrums und der Peripherie. Er ist in ein- und demselben Moment „Herr der Verträge“ und „Knecht“ im Machttransfer, Subjekt und Objekt des Verwandlungsprozesses. Als supranationaler Akteur ist der Rat Auftraggeber der kommissarischen Verwaltung, als Repräsentant der Mitgliedstaaten ihr Objekt. Es ist daher durchaus kein Widerspruch, den Rat zugleich als Triebwerk und als Bremse in der Integrationsmechanik zu lokalisieren.¹⁸

Die Antinomie liegt in der Natur der Sache, und um ihr zu entkommen, haben die Vertragsautoren und Gründungsstaaten die Macht institutionell gestreut.¹⁹ Der Rat behält zwar das Letztentscheidungsrecht, aber ihm voraus gehen nicht nur das Initiativrecht der Kommission, sondern auch die intrikate Struktur der Gremien und Verfahren zur Entscheidungsvorbereitung und -durchführung (von der Kommissionsbürokratie über den COREPER bis zur Komitologie) und seit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht auch jene des Parlaments, während in der Folge das von ihm gesetzte Recht in der Judikatur des EuGH sowohl Auslegung wie Fortbildung erfährt. Streuung der Macht heißt dabei nicht Gewaltenteilung im Sinne moderner demokratischer Verfassungen²⁰, sondern Multiplikation von Orten und Ebenen, an denen Initiativen und Praktiken der Integration und Zentralisierung entstehen sollen. Scharpf spricht von einer „benevolent diffusion of responsibility.“²¹ Eine Streuung der Macht empfiehlt sich als Strategie vielleicht gerade in einem Projekt, dessen Legitimität prekär, dessen Dynamik labil und dessen Dimension zugleich gigantisch und vage ist.²²

Eine weitere Bedingung dieses Instruments ist die Ambivalenz der Akteure gegenüber dem Telos der Integration. Einheitsstiftende Verträge wollen stets den unerträglichen Zustand des Krieges beenden oder einen solchen künftig verhindern, aber sie lassen weitgehend offen, was nun im Detail geschehen soll.²³ Die Formeln vom „immer engeren Zusammenschluß“ im EWGV (1957) und von der „immer engeren Union“ im Unionsvertrag (1992) sind beispielhaft für diese Offenheit, ihr Komparativ zielt auf einen evolutionären Prozeß, ohne das Endziel zu präjudizieren. Der Begriff der Evolution ist durchaus im systemtheoretischen Sinne als Steigerung von Möglichkeiten gedacht: Was aber nun und auf welche Weise im einzelnen gesteigert werden soll, ist nur durch die tägliche experimentelle Praxis beantwortbar.²⁴ Man darf sich jedoch die Machtsteigerung der europäischen Organe keinesfalls als eine Kurve linearer Fortschritte vorstellen. Zwar ist die Bilanz nach einem halben Jahrhundert europäischer Integration eindeutig positiv, aber auf dem Weg dahin gab es ebensoviele Rück- wie Fortschritte. Die Rückschritte sind jedoch bei näherer Betrachtung keine wirklichen Rückschritte, sondern eher Aufschübe von Projekten und als solche noch Teil der Integrationsstrategie.²⁵ Der Integrationsschub, den die Delors-Administration ab 1985 so eindrucksvoll in Gang setzte, beruhte in Wahrheit weniger auf neuen Initiativen, sondern vor allem auf Delors' Fähigkeit, unerledigte Projekte der Vergangenheit, wie die Währungsunion oder die Politische Union, die

beide in den siebziger Jahren konzipiert worden waren, wieder und unter veränderten Bedingungen auf die Tagesordnung zu bringen²⁶ und auf die Einhaltung gegebener Versprechen zu insistieren.

Im übrigen beruhte die Politik der Kommission von Anfang an auf einer Taktik des „postponing, but not cancelling.“²⁷ Denn die Integrationspraxis ist abhängig von realen Möglichkeiten, die nicht voluntaristisch hergestellt werden können: 1954 gab es keine Möglichkeit für eine gemeinsame Verteidigung²⁸ und 1973 trotz der internationalen Währungsturbulenzen keine Möglichkeit für eine Währungsunion.²⁹ Jedoch werden auch in den Phasen stagnierender Großprojekte im mikrophysikalischen Bereich der Normensetzung sowohl in der Gesetzgebung wie in der Judikatur ununterbrochen kleine, aber wichtige Integrationsschritte gesetzt: „The machine grounds inexorably on.“³⁰ Und jedes erreichte Ziel wird unwiderruflich zu einem Bestandteil des *acquis communautaire*.

Das Semper idem der Macht

Otto Hintze war der erste Staats- und Verfassungstheoretiker, der zu Beginn des 20. Jahrhunderts in einer vergleichenden Studie der Mikrophysik des „große(n) Verschmelzungs- und Zentralisierungsprozess(es)“ moderner Staaten besondere Aufmerksamkeit schenkte und dabei auf die entscheidende Rolle des „Kommissarius“ verwies:

In diesem Kampfe um die Durchsetzung einer neuen Staatsordnung ist der Kommissarius das wirksamste Instrument der Staatsgewalt geworden: ohne ein *jus quaesitum* an seiner Stellung, ohne Verbindung mit den lokalen Mächten des Widerstandes, ohne die Fesseln verjährter Rechtsanschauungen und herkömmlicher Amtswaltung, nur ein Werkzeug des höheren Willens, der neuen Staatsidee, dem Fürsten unbedingt ergeben, von ihm bevollmächtigt und abhängig, nicht mehr ein officier, sondern nur ein fonctionnaire, stellt er einen neuen, dem Geiste der absolutistischen Staatsräson entsprechenden Typus des Staatsdieners dar, der zwar in dieser Schärfe und Einseitigkeit das alte Beamtentum nicht völlig verdrängt, aber doch durch die Verschmelzung mit ihm nach langem Kampfe einen tiefgreifende Veränderung in seinem Wesen hervorgebracht hat, die bis zur Gegenwart fortwirkt.³¹

In einer Reihe von Herrschaftsräumen in Europa wurde die alte, den neuen Anforderungen und Ansprüchen des Staates ungenügende Bezirksverwaltung durch Instrumente modernisiert, die dem kommissarischen Prinzip gehorchen: durch die Friedensrichter in England, die kollegialischen Bezirksbehörden, Steuerräte und Landräte in Preußen, die „scharf-bürokratischen“ Einzelbeamten wie Intendanten und Präfekten in Frankreich und Italien.³² In den fünfziger Jahren betonten auch Deutsch et al.³³ in ihrem historischen Vergleich von „amalgamated political com-

munities“ den institutionellen Aspekt, doch spielt diese „außerordentliche und wurzellose“³⁴ Institution der kommissarischen Verwaltung, die jene Kommunikationsprozesse zwischen dem neuen und den alten Zentren organisiert, keine Rolle.

Kommissarische Verwaltung bezeichnet ein Instrument der Macht, das „quer“ zu den alten Institutionen³⁵ im Auftrag eines neuen Zentrums die alte Ordnung allmählich verwandelt, indem es deren Träger in den Bann einer neuen Ordnung zieht. Dies ist kein magischer Vorgang, sondern eine leise Revolution durch besondere „bürokratische Verfahren“. Das Instrument kann verschiedene Formen annehmen, je nachdem in welcher politischen Kultur, in welchem sozio-ökonomischen Kontext, in welchen Strukturen und in welcher Dynamik einer politischen Gemeinschaft es zum Einsatz gelangt, je nachdem welchen Zielen es dient und auf welche Legitimität es sich stützen kann. Aber um zu begreifen, wie es funktioniert müssen seine Funktionen studiert werden. Ich nenne diese mit Foucault die Praktiken der Macht.

Die Praktiken

Das Studium der Politik in ihren Praktiken beruht auf einem theoretischen Konzept, nach dem wir Realitäten am besten begreifen, wenn wir zu erkennen vermögen, was an bestimmten Zeitpunkten und Orten konkret gemacht wird.³⁶ Politische Integration erfolgt immer wieder und wesentlich durch die vier im folgenden dargestellten Praktiken, womit aber keineswegs eine taxative Aufzählung suggeriert werden soll. Behauptet wird jedoch, daß diese Praktiken in allen von mir untersuchten Integrationsprojekten auftauchen und für eine erfolgreiche Vereinheitlichung essentiell sind. Sie bestimmen auch den europäischen Integrationsprozeß. Es sind dies die Praktiken des Wissens, des Korrigierens und Modernisierens, der unaufhaltsamen Überdehnung von Kompetenzen und der Fixierung des Bestandes, der Schaffung einer neuen Rechtsordnung durch das Überlagern und Verdrängen der alten. Unbehandelt bleibt dagegen die wichtige Praktik der kulturellen Integration und der symbolischen Identitätsstiftung, weil diese im europäischen Integrationsprojekt noch ganz am Anfang steht und ihre Wirkungen sich einer genauen Beurteilung entziehen.

Wissen sammeln und Wissen produzieren

Wer herrschen will, muß wissen. Herrschaft beruht wesentlich auf Kenntnissen der Verhältnisse der Beherrschten, ihrer Interessen und Tätigkeiten, ihrer Präferenzen und Sensibilitäten, und auf der Fähigkeit, Wissen zu produzieren und zu vermitteln, mithin eine „epistemische Gemeinschaft“ zu begründen und zu erhalten.³⁷ Beides, Wissen sammeln und Wissen produzieren, muß in dem Sinne „Wahrheit“ ergründen

oder hervorbringen, als es Realitäten berühren muß. Realitätsferne – sei sie beabsichtigt oder unbeabsichtigt – hat Machtverlust zu ihrem Komplement. Wer Herrschaft auf Dauer ausüben will, muß Wirklichkeiten erkennen, um sie beeinflussen zu können. Da alle Wirklichkeit dynamisch ist, entsteht die Stabilität von Herrschaft aus dem erfolgreichen Management von Instabilitäten. Dies setzt wiederum einigermaßen richtige Diagnosen über die Gründe der Instabilitäten voraus. Wenn nun aber Herrschaft selbst Transformationsprozesse in Gang setzen möchte, so ist das Wissen als Kenntnis von den zu verwandelnden Strukturen und als Produktion neuer Episteme existenziell für den Erfolg dieses Unternehmens.

„Une des pièces essentielles de l'action de la Haute Autorité serait la somme des informations qu'elle aurait le pouvoir de recevoir et le devoir de publier“, schrieb Jean Monnet über die Hohe Behörde der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft.³⁸ In der Europäischen Gemeinschaft war die Frage der Wissenssammlung von Anfang an bedeutsam und im Artikel 213 EWGV auch vertraglich geregelt. Trotzdem bleibt die Wissenssammlung der europäischen Kommission von jenen Schwierigkeiten gekennzeichnet, die vor allem neuen Machtinstitutionen anhaften: denn deren Wissensanspruch ist immer nur partiell legitim. Die Wissensproduktion ist wiederum abhängig von der Fähigkeit, die intellektuellen Eliten der alten Ordnungen für das neue Unternehmen zu gewinnen.

Die Rittre der französischen Kommissare (*chevauchée des maîtres des requêtes*) dienen wesentlich der Erweiterung des königlichen Wissens in Sachen Finanz- und Justizverwaltung in der Provinz.³⁹ Die Intendanten als Kommissare des Königs, deren *commissio* die Durchsetzung des königlichen Rechts in der Provinz ist, übertragen diese speziellen und meist aus der Provinz stammenden Beamten, den *subdélégués*. Als Agenten des Intendanten sind diese unaufhörlich mit Recherchen über die lokalen Verhältnisse beschäftigt.⁴⁰ Dabei sehen sich diese Abgesandten der Intendanten immer wieder damit konfrontiert, daß ihnen Auskünfte verweigert oder ihre Informationsrechte in Frage gestellt werden. Da aber solche Verweigerungen niemals absolut sind, gelingt es den Kommissaren im allgemeinen doch, sich allmählich als Autorität zu etablieren: „Leurs fonctions apparaissent alors comme des fonctions de police et de contrôle administratif et financier: ils transmettent des ordres et en exécutent. Ils ‚informent‘ sur toutes choses, leur chef direct l'intendant.“⁴¹

Surveiller, überwachen, ist ein Schlüsselwort in vielen königlichen Patenten, mit denen die Kommissare und ihre Kommissionen legitimiert werden. *S'enquerir, voir, découvrir, apprendre*: mit diesen Worten beschreibt Richelieu die Aufgaben der Intendanten in seinem Politischen Testament. Ohne Wissen über die Verhältnisse ist weder ihre Korrektur noch ihre Neuordnung möglich. Die Historiker Fischer und Lundgreen beschreiben diese Tätigkeit so:

The regular correspondence between Colbert (as comptroller-general, the head of the financial administration) and his intendants shows how the decisions were

taken: (1) instructions or circular letters of the comptroller-general requested investigation and report on a given issue from the intendants; (2) the intendants investigated and submitted a report or survey; (3) the reports were studied by the subcommittees and bureaus of the councils; (4) a draft (of an ordinance to be issued or of a policy to be followed) was submitted to the councils of state for decision; (5) the outcome decided upon was communicated to the provincial intendants for execution.⁴²

Überwacht wird alles von der Justiz bis zur Straßenverwaltung, denn alle Bereiche des staatlichen Lebens sollen zentralisiert und modernisiert werden.⁴³ Ein bemerkenswertes Analogon zur heutigen Überwachung der nationalen Verschuldungspolitik im Hinblick auf die Währungsunion finden wir in der Kontrolle der Kreditaufnahmen der französischen Gemeinden durch die Intendanten Colberts: „S'agissant des consulats municipaux, ces hôtels de ville des gros villages et cités de Languedoc, Colbert les fait surveiller de près par l'indendance: ils ne peuvent plus comme autrefois s'endetter à tort ou à travers.“⁴⁴

Korrigieren und Modernisieren

Das Projekt der Moderne als Modernisierung der Ökonomie ist im europäischen Westen in der Mitte des 15. Jahrhunderts anzusetzen, erfährt im letzten Drittel des 16. einen ersten Höhepunkt und danach eine längere Krise, die je nach Staat bis zur Mitte des 17. reicht.⁴⁵ Aber die Entwicklung, deren Beschreibung in der Wirtschaftsgeschichte oft bemerkenswert jener der Realität des 20. Jahrhunderts ähnelt, findet nicht in allen westeuropäischen Ländern mit der gleichen modernisierenden Intensität statt. So ist auch die französische Handelswelt zum Beispiel nicht in der Lage, zunächst mit den italienischen und deutschen Handelshäusern und später mit den holländischen und englischen Schritt zu halten. Überall jedoch verlaufen die Entwicklungen außerordentlich langsam und keineswegs dauerhaft. Technische Innovationen – von der Landwirtschaft über das Transport- bis zum Finanzwesen – benötigen oft ein ganzes Jahrhundert, um sich durchzusetzen. Transport und Kommunikation sind damals wie heute Angelpunkte der Ökonomie, mithin des Reichtums nicht nur einzelner Wirtschaftsakteure, sondern des gesamten Staates. Mitte des 17. Jahrhunderts scheitert die Etablierung eines funktionierenden nationalen Marktes in Frankreich vor allem an den Mängeln der Transportwege und ihrer Verwaltung: „La route n'est pas administrée; elle demeure soumise aux pouvoirs locaux, dont la bonne volonté est faible, dont les ressources sont médiocres.“⁴⁶ Diese Mängel verhindern die Schaffung eines Binnenmarktes und fördern die Trennung einer Myriade von lokalen Märkten, sie erschweren die Freizügigkeit agrarischer Produkte, bremsen die industrielle Innovation, während Preise und Löhne höchst unterschiedliche Niveaus aufweisen. All das ändert sich allmählich nach 1660, und

zwar durch die Intervention des Staates, der mit der Modernisierung der Kommunikationswege ein eigenes zentralistisches Interesse verfolgt. Aus der Dialektik von wirtschaftlichen und politischen Interessen entsteht Colberts „nationale Kommunikationspolitik“, der Plan zum Ausbau der Land- und Wasserwege, der „route royale“ und der großen Häfen. Für dieses Projekt waren die kommissarischen Verwaltungsstrukturen essentiell.⁴⁷ Der Intendant der Bretagne Pomeru schafft nicht nur neue Verkehrsverbindungen in der Provinz und zwischen dieser und dem Zentrum, er überwacht auch die Postmeister und die Sicherheit auf den Straßen: „L'autorité centrale innervait ainsi peu à peu la province.“⁴⁸ Im Bereich der Industrie werden die Intendanten zu „excellents promoteurs du progrès industriels“, unterstützt von neuen Institutionen wie den Manufaktur-Inspektoren.

Jedoch Colberts große Modernisierungsprojekt bleibt bruchstückhaft. Erst Mitte des 18. Jahrhunderts gelingen Maßnahmen wie die Trennung der technischen von den Finanzdiensten (1743), die Einrichtung einer Ingenieurschule (1747), die Etablierung einer einheitlichen Verwaltung, „d'un corps hiérarchisé“, „de cadres de valeurs, animés d'un esprit uniforme“. Danach können sich allerdings nur mehr wenige Provinzen und keineswegs auf Dauer dieser Vereinheitlichung entziehen.⁴⁹

Modernisieren heißt auch stets verbessern in einem „moralischen“ Sinne: über Mißbräuche und Willkür der königlichen Verwaltung zu berichten, war die erste Aufgabe der französischen und preussischen Kommissare.⁵⁰ Sie abzustellen, die zweite. Denn Mißbräuche und Willkür der königlichen Bürokratie förderten und legitimierten den Widerstand der Peripherie gegen die Zentralisierung oder – und das wog vor allem in Kriegszeiten weit schwerer – minderten die Steuereinnahmen des Zentrums bzw. dessen Fähigkeit, neue Steuern durchzusetzen.⁵¹ Die Verhinderung von Willkür und die Entlastung der Bevölkerung von lokalen Steuern bzw. die gerechtere Verteilung von Steuern geht einher mit Versuchen, auch moderne rechtsstaatliche Prinzipien durchzusetzen.⁵²

Dabei ging die Modernisierung meist mit der Beseitigung alter Rechte einher. So bedeutete die königliche „Steuerrevolution“ mitten im dreißigjährigen Krieg sowohl größere Gleichheit als auch den Octroi von Edikten, deren Bestätigung durch die Parlamente das Zentrum nicht mehr einholte. Auch das Beschwerderecht der Trésoriers de France gegen neue Maßnahmen fiel nach und nach dem Regime der Kommissare zum Opfer. Dabei hatte das Zentrum durch das System der Steuerpacht und des Ämterkaufs viele der Probleme – von der Ungleichheit bis zur Ineffizienz – selbst geschaffen, die es nun mit großem Aufwand und gegen die alten Amtsinhaber lösen mußte. Aber es konnte diese nicht einfach absetzen, ja nicht einmal umgehen, denn es brauchte sie sowohl im Hinblick auf ihr Wissen als auch zur Durchsetzung der Korrekturen.

Bis zu seiner „endgültigen“ Form durchläuft der Staat also Prozesse der Korrektur der lokalen Strukturen und Institutionen, die den neuen Anforderungen von Staatlichkeit nicht mehr genügen. Pierre Chaunu spricht von der „méthode cor-

rectionelle“⁵³, die das Handeln der französischen Intendanten prägt. Auch die Aufträge der preussischen Steuerräte stehen im Zeichen der Modernisierung und gehen weit über das reine Steuerwesen hinaus, wie eine Verordnung zur Beschreibung ihrer Funktionen aus dem Jahre 1684 zeigt: sie entscheiden über Ansprüche und Beschwerden, die nicht in die Kompetenz der regulären Gerichte fallen; sie kontrollieren Lebensmittelpreise, Gewichte und Maße, überprüfen Steuersätze, intervenieren in lokalen Konflikten, erheben und berichten über Betrug und Unregelmäßigkeiten aller Art. Aber neben diesen eher polizeilichen Aufgaben werden noch andere genannt, die man als „wohlfahrtsstaatliche“ bezeichnen könnte: Der Steuerrat „had to look after the welfare of the cities and to safeguard their well being, e.g., building of houses, security against fire, regulation of streets and rivers. He was even in charge of promoting commerce and the trades, e.g., by opening new markets.“⁵⁴ Überall ist er mit Problemen der Ineffizienz und der Verteidigung älterer Interessen und Rechte konfrontiert, die – so sieht es jedenfalls das Zentrum – aus der Unfähigkeit resultieren, die Vorteile der Modernisierung zu erkennen. Was die Steuerräte und Intendanten durchsetzen sollten, war jedoch nicht nur ein neues Regelsystem, sondern ein neues Verständnis von Professionalität und Rationalität. Daher auch die Verwissenschaftlichung der neuen Bürokratie, die Errichtung neuer Ausbildungsinstitutionen, die Alphabetisierungsprojekte und die „Erfindung“ des Schulwesens.⁵⁵

Die Europäische Gemeinschaft ist von Anfang an zweifaches Modernisierungsprojekt. Einmal zum Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten oder zumindest beeinträchtigten Ökonomien in den Nationalstaaten, zum anderen zur Orientierung dieser Ökonomien auf den regionalen und globalen Markt hin. Die EGKS und die EWG zielen auf die Herstellung des Gemeinsamen Marktes, die EWG wird sich schon in den frühen sechziger Jahren zum alleinigen Verhandlungspartner in der Kennedy-Runde der GATT-Verhandlungen entwickeln.⁵⁶ Die Wiedereinführung von Marktmechanismen in die vormaligen Kriegswirtschaften und die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen den sechs Gründungsmitgliedern der beiden Gemeinschaften sind Teil einer Modernisierung, die makro- und mikro-ökonomische Restrukturierungsprozesse einleitet.⁵⁷ Die Forcierung des Wettbewerbs gehört zu den eindrucksvollsten Leistungen der Hohen Behörde der EGKS und der Europäischen Kommission. Modernisierung ist dabei auch stets ein Synonym für wissenschaftlich-technische Innovation und ökonomisches Wachstum.⁵⁸

Kompetenzen überdehnen und Bestand sichern

Alle neue Herrschaft ist von Unsicherheit geprägt. Dies gilt für ihren Status wie für ihre Praktiken. Daher ist eine der wichtigsten Praktiken die beständige, aber vorsichtige Überdehnung ihrer Kompetenzen und in der Folge die Sicherung des

erreichten Machtbestandes. *Acquis communautaire* ist zu einem heiligen Begriff der europäischen Rechtsordnung geworden. Als in der Regierungskonferenz 1996 die Rede von einer flexiblen Integration und den Handlungsmöglichkeiten eines avantgardistischen Kerns in bestimmten Politikbereichen war, wurde die Unantastbarkeit der Institutionen und des Rechtskorpus zu einer häufig wiederholten Formel.⁵⁹ Denn Bestand und Überdehnung stehen in einem direkt proportionalen Verhältnis: je größer der erste, umso plausibler die zweite. Allerdings bleibt die Überdehnung immer ein experimenteller Vorgang, ein je neues Wagnis, über dessen Ausgang man oft nur spekulieren kann.

Überdehnung von Kompetenzen ist im Ancien Régime eine Strategie in der Transformation der lokalen Ordnungen. Aus der finanzpolitischen Kompetenz, die die alte Bürokratie der *Trésoriers de France* nach und nach an die Intendanten abgeben muß, entwickeln diese eine weitreichende ökonomische und soziale Funktion. Die Überdehnung entsteht nicht aus den schriftlichen Aufträgen des *Conseil du Roi*, sondern aus einer Praxis, in der die Intendanten „*dépassèrent leurs commissions, s'occupèrent eux-mêmes de tous les impôts, en passent par dessus les officiers...*“.⁶⁰ Überdehnung heißt also Ausweitung der Befugnisse und Transzendierung der lokalen Behörden, mit denen man vorgeblich kooperieren will. Sie ist eine Strategie, die großes Geschick erfordert im Aufspüren von Punkten, an denen sie aussichtsreich eingesetzt werden kann. Das bedeutet zugleich die Fähigkeit, sich bei großen Widerständen zurückzuziehen und Hindernisse zu umgehen. Eine erfolgreiche Überdehnung von Kompetenzen entsteht selten durch reinen Druck. Das Tauziehen zwischen lokalen Steuereinhebern und Intendanten um die Kontrolle der Finanzen in der Bretagne des frühen 18. Jahrhunderts zeugt von der Notwendigkeit, flexibel zu agieren, aber auch von der Fähigkeit, Krisensituationen, die aus Spaltungen der Gegnerschaft entstehen, zu nutzen, um die Macht des Zentrums ein wenig zu erweitern.⁶¹ Interessant ist, daß die Intendanten wie die heutigen Kommissare von der Macht des Agenda-Setting profitieren⁶² und Probleme durch „package deals“ zu lösen versuchen.

Überdehnung der Kompetenzen und Sicherung des Bestandes gehört zu den eindrucksvollsten Praktiken der Europäischen Kommission und des EuGH. Heute, nach einem halben Jahrhundert Integrationsarbeit, ist das Ansehen des Europäischen Gerichtshofes groß, und der Kommission sind zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechtes, dessen oberste Kontrollbehörde sie ist, wirksame finanzielle Sanktionsmittel in die Hand gegeben worden.⁶³ Bis dahin war es jedoch ein weiter und keineswegs gerader Weg, der von Kommission und EuGH mit einer gemischten Strategie aus Geduld und Dreistigkeit beschritten wurde. Roy Jenkins Tagebucheintragung aus dem Jahre 1977 ist nicht nur ein Beleg für den Willen der Kommission zur Leadership, sondern auch einer für die Praktik des Breschenschlagens, die Jean Monnet in seinen Memoiren als Integrationsstrategie beherzigte:

I did a general summing up, of which the main import was that as the harsh reality was that none of the three main governments, France, Germany or Britain, was prepared to support a major Commission initiative, we, combined with trying to get certain urgent, practical things through, had to be prepared to go against them and to blaze a trail to a greater extent than we had done previously, however much this offended people, and that the obvious direction of this was towards monetary union.⁶⁴

Eine wirkungsvolle Bresche schlug die Kommission mit dem Instrument des Wettbewerbsrechtes, dessen Kontrolle der Hohen Behörde mit dem Vertrag zur Gemeinschaft von Kohle und Stahl 1951⁶⁵ und der Kommission in den Römer Verträgen von 1957 zugestanden wird. Aber am Anfang der europäischen Wettbewerbspolitik ahnen wohl nur wenige, welches Machtpotential und welche Zentralisierungsdynamik damit begründet werden.⁶⁶

Jean Monnets Strategie ist aufgegangen: Die Wettbewerbspolitik war vor dem Hintergrund der Wiedererrichtung europäischer Märkte wohl ein idealer Punkt, an dem in den Schutzwall der nationalen Souveränität eine breite und nicht mehr zu schließende Bresche geschlagen werden konnte. Das Projekt des Gemeinsamen und danach des Binnenmarktes mußte in diesem Kontext geradezu zwangsläufig zu einem fruchtbaren Boden für die Entfaltung dieses Instruments werden, denn in der Wettbewerbspolitik ließen sich verschiedene Interessen mit neuen Ordnungsvorstellungen verknüpfen: die Durchsetzung des liberalen Marktprinzips mit den Interessen der Kommission an der Ausdehnung ihrer Macht, nationalstaatliche Strategien der Modernisierung mit den supranationalen Vorstellungen eines „europäischen Interesses“. Im Labor der supranationalen Institutionen wurde die Wettbewerbspolitik zu einem beständigen, manchmal unbeabsichtigten Experiment, das die Integration unaufhaltsam vorantrieb. In diesen Laborversuchen wurde eine wichtige kommissarische Machtstrategie entwickelt, das Schaffen von Unsicherheit:

From the Commission's perspective the great advantage of this merger regime, using Article 85, was the uncertainty that it generated. This served to put pressure on the doubting member states to settle for a better worked-out and potentially more limited merger regulation. By a combination of luck and skill the Commission had managed to create a problem which the Council felt could be eased only by passing the legislation it had previously refused to consider.⁶⁷

Aus der Unsicherheit entsteht wie immer Druck zur Reform, und diese führt in der Regel zu einem Machtgewinn jener Instanz, die Unsicherheit erzeugt hat. Was die Kommission kann, ist jedoch stets auch abhängig von den anderen Institutionen der Union: vom Willen des Rates, aber auch von der Spruchpraxis des EuGH. Cleverness und Geduld sind für den EuGH-Richter Mancini Schlüsselvokabel in der Beschreibung der Praxis des Gerichts, die er als „courteously didactic method“ zur

Disziplinierung der nationalen Richter bezeichnet. Das Ergebnis ist beeindruckend: Die Entscheidungen des Gerichtshofes haben heute nicht nur bindenden Charakter, sie sind in der Rechtslehre als eine Grundlage des europäischen Verfassungsprozesses anerkannt.⁶⁸ Burley und Mattli beschreiben den EuGH als „an unsung hero“ der Integration, dem es gelungen ist, die Römer Verträge in eine Verfassung zu verwandeln.⁶⁹ Ihre Darstellung der Judikatur des EuGH ist eine höchst anschauliche Geschichte der Praktik des „Überdehnens und Bestandsicherns“:

By 1965, a citizen of a community country could ask a national court to invalidate any provision of domestic law found to conflict with certain directly applicable provisions of the treaty. By 1975, a citizen of an EC country could seek the invalidation of a national law found to conflict with self-executing provisions of community secondary legislation, the „directives“ to national governments passed by the EC Council of Ministers. And by 1990, community citizens could ask their national courts to interpret national legislation consistently with community legislation in the face of undue delay in passing directives on the part of national legislatures.⁷⁰

Wie kam es zu dieser erstaunlichen Ausweitung supranationaler Macht? Eine Erklärung liegt wohl in der Auslegung des Art. 177 EWGV, der das Vorabentscheidungsverfahren regelt und auf dessen Grundlage die Disziplinierung der nationalen Gerichte betrieben werden konnte. Jedoch war diese Disziplinierung nicht einfach das Ergebnis einer automatischen Akzeptanz und Praxis der nationalen Gerichte niedriger Ordnung, sondern jene eines beständigen Hofierens ihrer Richter, die der EuGH seit Jahrzehnten zu Seminaren, Abendessen, Besuchsreisen an verschiedene Orte der Gemeinschaft einlädt. Rasmussen beschreibt dies als „generous information campaign“⁷¹.

Recht überlagern und verdrängen

Im Jahre 1971 statuierte der EuGH im Fall Lütticke, daß „seit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Marktes die deutschen Gerichte auch solche Rechtsvorschriften anwenden (müssen), die zwar einer eigenständigen außerstaatlichen Hoheitsgewalt zuzurechnen sind, aber dennoch aufgrund ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof im innerstaatlichen Raum unmittelbare Wirkung entfalten und entgegenstehendes nationales Recht überlagern und verdrängen: denn nur so können die den Bürgern des Gemeinsamen Marktes eingeräumten subjektiven Rechte verwirklicht werden.“⁷² Überlagerung und Verdrängung sind anschauliche Kernbegriffe jener komplexen Mikrophysik des europäischen Verwandlungsprozesses, der hier nicht in legalistischen, sondern in machttheoretischen Kategorien beschrieben wird.

In Versuchen der konstitutionellen Neuordnung hat das Recht zwei, ebenfalls komplementäre Aspekte: es ist Objekt und zugleich Instrument der Transformation.

Auch die europäische Neuordnung begann als rechtsetzende Praxis: „Law was then regarded as the central agent of integration“.⁷³ Die Funktion des Rechts als vorrangiges Integrationsobjekt und -instrument ist auch im europäischen Einigungsprojekt unbestritten. Das gilt nicht nur in einem funktionalistischen, sondern auch in einem normativen Sinne.⁷⁴ Doch ist dies keine Spezialität der Europäischen Gemeinschaft, sondern Merkmal aller Integrationsprojekte, die oft emphatische Betonung der Bedeutung des Rechts im europäischen hat jedoch auch programmatischen Charakter: „Sollte man das Wesen der Europäischen Gemeinschaft in einem einzigen Begriff zusammenfassen, so wäre wohl keiner treffender als der der Rechtsgemeinschaft.“⁷⁵ Die Meilensteine der europäischen Rechtsprechung bestehen nicht nur in der Auslegung einfacher Gesetze, sondern in veritablen Konstitutionsakten. „If one were asked to synthesize the direction in which the case law produced in Luxemburg has moved since 1957, one would have to say that it coincides with the making of a constitution for Europe“, schreibt der EuGH-Richter Federico Mancini zu Beginn der neunziger Jahre⁷⁶.

Damit komme ich zu einem zentralen Punkt der neuzeitlichen politischen Geschichte: zur Macht der Juristen in Neuordnungsprozessen. Dieses Phänomen ist nicht nur eine auffallende Erscheinung in demokratischen Rechtsstaaten, wie Löwenstein behauptet⁷⁷, sondern auch wesentliches Merkmal der europäischen Reichsgründungen und Staatswerdungen seit dem Mittelalter. Der Romanist Paul Koschaker hat dies in seinem Buch „Europa und das Römische Recht“ detailliert beschrieben. Die Politik der deutschen Kaiser, die seit dem 11. Jahrhundert ihr Reich als Nachfolge des imperium romanum zu konstruieren versuchten, gründete sich auch auf die Hilfe der Glossatoren des Corpus iuris, auf jene Juristen, die in Bologna an der Auslegung und Systematisierung des Justinianischen Kodex und der Digesten arbeiteten. Die Glossatoren wurden zu den „natürlichen Bundesgenossen“ vor allem der staufischen Kaiser, weil für jene das römische Recht nie aufgehört hatte, „Repräsentant der Universalität des Imperiums“ zu sein⁷⁸: „Die Legisten – sie fallen auf Jahrhunderte mit den Juristen überhaupt zusammen – waren die Anhänger des Reichs und der Reichsidee, weil das römische Recht als kaiserliches Recht Reichsrecht war.“⁷⁹ Die Kaiser erhofften von den Legisten Unterstützung im Kampf gegen das Papsttum, in dem sie ihr Reichskonzept von der päpstlichen Investitur lösen und auf das Erbe des römischen Reichs und des autoritativen Corpus iuris gründen wollten. Daher stattete Friedrich I. Bologna mit Privilegien aus und schickte den Glossatoren seine Gesetze, damit sie diese in den Corpus iuris aufnahmen.⁸⁰

Wie sehr der Kampf um die Macht immer auch ein Kampf um das Recht ist, zeigte sich gerade dann, als die Reichsidee an Kraft verlor wie in Frankreich, wo als erstes die Lehre des römischen Rechts verboten wurde.⁸¹ Die Strategie der französischen Könige erscheint umso plausibler, je mehr die kaiserlichen Legisten sich bemühten, durch allerlei Konstruktionen eine Zugehörigkeit Frankreichs zum römischen Reich zu begründen. Es lohnt sich, einen kurzen Blick auf diese Strategien zu

werfen; um die Dialektik von Politik und Recht zu veranschaulichen. Manche Legisten konstruierten die Reichszugehörigkeit durch eine Unterscheidung von *factum* und *ius* und erklärten, daß bestimmte Länder zwar nicht *de facto*, wohl aber *de iure* zum Reich gehörten. Der berühmte Legist Bartolus wiederum vereinfachte die Sache, indem er den Spieß umdrehte: Nicht die Zugehörigkeit eines Staates zum römischen Reich führe zur Geltung des römischen Rechts, sondern die Geltung des römischen Rechts in einem Staat bedeute umgekehrt, daß der Kaiser als *dominus omnium* anerkannt würde.⁸² Dabei war die Haltung der französischen Könige durchaus widersprüchlich: Erstens galt das Verbot der römischen Rechtslehre nur in Paris (es wurde formell erst 1679 aufgehoben) und zweitens bedienten sich die Könige just der Legisten, um ihre Souveränitätsansprüche rechtlich zu fundieren. Die hierfür erfundene Formel lautete: *rex Franciae est imperator in regno suo*.⁸³ Damit hatte man den König zu einem wenn auch nur partikulären Kaiser gemacht und Ansprüche der „römischen“ Kaiser zumindest juristisch abgewehrt.⁸⁴

Dagegen beabsichtigte Heinrich VIII. von England, durch die exklusive Anwendung des römischen Rechts seine Zentralisierungspolitik auf eine neue autoritative Grundlage zu stellen. Ohne Erfolg. Dabei scheiterte die Einführung des römischen Rechts im 16. Jahrhundert nicht an einer englischen Abneigung gegen das fremde Recht oder die Romidee, sondern an einem mächtigen Juristenstand, der seit rund drei Jahrhunderten an der Festigung seiner Organisation und des *common law* als Juristenrecht gearbeitet hatte. Die Übernahme des römischen Rechts hätte den Austausch des herrschenden Juristenrechts gegen ein anderes bedeutet.⁸⁵ Dabei war der Angriff des römischen Rechts auf die englische Tradition nicht nur gefährlich geworden, weil er das Siegel der königlichen Autorität trug, sondern auch weil der König eine Reihe von Innovationen im Bereich der Gerichtsbarkeit und der Rechtsschulen schuf.⁸⁶ Jedoch nützte all dies nichts, denn in Wahrheit konnte das neue Recht nur durch die Tore der Praxis eindringen und diese waren durch den englischen Juristenstand gut bewacht.

Die Beschäftigung mit dem Juristenrecht im Mittelalter und der frühen Neuzeit ist vor allem deshalb interessant, weil es damals wie heute um die Schaffung einer neuen Rechtsordnung durch das Werk von Juristen ging, die weniger Rechtstheoretiker als Lehrer, Gutachter, Advokaten und Richter waren. Die neuen Rechtsordnungen entstanden nicht einfach durch kaiserliche, königliche oder päpstliche Dekrete, sie waren Ergebnisse einer langwierigen Praxis der Juristen, die sich auch permanent mit den älteren Rechtsordnungen auseinandersetzen mußten. Bedeutsam ist außerdem, daß Juristenrecht dort relevant ist, wo die Politik nach Zentralisierung strebt. Denn, so schreibt Koschaker über die von ihm untersuchten Epochen, „Juristenrecht drängt nach Zentralismus. Juristen, die an der Rechtserzeugung mitwirken, trifft man daher an derjenigen Stelle, wo sich das politische Machtzentrum des betreffenden Gemeinwesens befindet.“⁸⁷

Die Suche nach dem Ausweg: Chancen einer Demokratisierung der Europäischen Union

Aus der kommissarischen Verwaltung und ihren Praktiken, so lautete meine These, ist die Europäische Union entstanden. Dieses Machtdispositiv – das sollten die historischen Vergleiche belegen – ist das Erbe einer prädemokratischen Vergangenheit. Sein erfolgreicher Einsatz im heutigen Europa hat das institutionelle Arrangement der nationalstaatlichen Demokratien allmählich, aber grundlegend verändert. Unübersehbar sind die Bürokratisierung der europäischen Politik⁸⁸, die Erosion der Legitimitätsketten, die Verdrängung des Parlamentarismus. Dem Demokratieverlust auf nationaler Ebene ist kaum ein Demokratiegewinn auf europäischer Ebene gefolgt. Denn bei allem Machtzuwachs des Europäischen Parlaments bleiben als logische Konsequenz des kommissarischen Bauprinzips die supranationale und die nationalen Exekutiven die Transformationsgewinner. Wie kann unter diesen Bedingungen eine Renaissance der Demokratie in Europa gelingen?

Diese Frage hat ihre normative Voraussetzung in der Anerkennung von Demokratie als die modernen und heterogenen Gesellschaften angemessenste Form von Herrschaft. Pluralität und Polyarchie sind komplementäre Begriffe. Pluralität ist eine Bedingung für die Erneuerungsfähigkeit heutiger Gesellschaften, deren Funktionieren von sich beständig modernisierenden Produktions- und Konsumptionsformen abzuhängen scheint. Dies führt notwendigerweise zu Instabilitäten des sozialen Gefüges und seiner politischen Organisation. Die Herstellung von Stabilität ohne Repression der Pluralität bedarf des Konsenses über die Formen des Ausgleichs zwischen verschiedenen Interessen, Anschauungen oder Lebensweisen. Dies ist, wie gerade die europäische Erfahrung der letzten Jahrhunderte und auf dramatische Weise jene des zwanzigsten zeigen, in einer Polyarchie besser und dauerhafter gewährleistet als in anderen Herrschaftsmodellen. Das 20. Jahrhundert ist das Zeitalter und Europa der Ort der politischen Extreme gewesen. Das politisch Extreme mit all seiner zerstörerischen Kraft ist nur vermeidbar, wenn den Institutionen einer Gemeinschaft Korrekturmöglichkeiten inhärent sind, wenn Macht durch Gegenmacht balanciert wird. Die ist die Idee und die Leistung von Demokratie und Republik.

Doch bleiben Demokratie und Republik ein Phantasma, wenn sie nicht auf ein konkretes Interesse treffen. Die Wiederaufnahme des demokratisch-republikanischen Fadens im 18. Jahrhundert geschah durch eine definierbare, ökonomisch starke Interessengruppe: den Dritten Stand. Das Bürgertum erstritt sich den liberal-demokratischen Verfassungsstaat und verband ihn mit der Idee der Nation. Es liegt auf der Hand, daß dieser Prozeß nicht einfach wiederholbar ist. Wir leben heute in Massengesellschaften mit diffusen Klassengrenzen zwischen einer sehr breiten Mittelschicht und einer kleinen Ober- und einer wachsenden Unterschicht. Massengesellschaften sind Konglomerate einzelner Individuen, die potentiell ständig bedroht sind, im Produktionsprozeß überflüssig zu werden, und die dieser Bedrohung

auf individuelle Weise zu entkommen versuchen. Sie bilden keine „Klasse“ mit klar konturierten Interessen und Zielen, die für eine Große Erzählung taugen.

Den demokratisch-republikanischen Faden in der Europäischen Union aufzunehmen, heißt die Verfassungsfrage zu stellen. Erschien diese Frage noch vor kurzem das etwas altmodische Hobby von Einzelkämpfern in Politik und Wissenschaft, so werden heute die Stimmen immer zahlreicher, die nach einer europäischen Verfassung rufen. Doch eine Verfassung für Europa, die den existierenden Verträgen überlegen wäre, hat besondere Voraussetzungen. Festzuhalten ist zunächst, daß ein Octroi einer auch noch so perfekten Verfassung die Demokratie in Europa nicht fördern würde. Demokratie setzt den Willen eines Demos voraus, sich eine solche Verfassung zu geben. Die nationalen Demoi, die bestenfalls im Augenblick der Europawahlen zu einem Demos verschmelzen und dann wieder zerfallen, artikulieren ihr Unbehagen auf dramatische Weise dort, wo man sie nach ihrer Meinung fragt wie zum Beispiel in den Plebisziten zu den Verträgen. Da ihnen andere Partizipationsverfahren nicht zur Verfügung stehen, geraten diese Plebiszite immer wieder zum Ventil für Skepsis und Frustration. Negative Voten und Skepsis moralisch als anti-europäisch zu klassifizieren, zeugt von einem Mangel an nüchterner Analyse. Europäertum kann nicht verordnet, wohl aber durch geeignete Beteiligungsverfahren konstruiert werden.

Wenn das europäische Integrationsprojekt durch seine Demokratisierung auch für eine weitere Vertiefung stabilisiert werden sollen, dann bedarf dies einer breiten öffentlichen Debatte mit all ihren Unwägbarkeiten. Daraus könnte nicht nur jene stets vermißte europäische Öffentlichkeit entstehen, sondern auch eine europäische Identität gestiftet werden, die nicht auf Beschwörungen der Schicksalgemeinschaft oder neuer Kriegsgefahren, sondern auf einem breiten Konsens über das institutionelle Arrangement und die Form der Herrschaftsausübung in Europa, beruht.

Eine solche Debatte entsteht nicht von selbst. Sie bedarf der Träger und Agenten, und sie bedarf eines Initialaktes durch die europäischen Eliten. Es ist zweifelhaft, ob die Institution der Regierungskonferenz dazu in der Lage sein wird. Zu fragen ist, ob die Parteien diese Funktion gemeinsam mit anderen pouvoirs intermédiaires erfüllen könnten. Von eminenter Bedeutung wären die Medien. Initialakt könnte die allgemeine Volkswahl einer verfassungsgebenden Versammlung sein, in die Kandidaten aufgrund ihrer konstitutionellen Vorschläge gewählt werden. Diese Versammlung wäre dann berechtigt, die neue Verfassung zu beraten und mit einfacher Mehrheit anzunehmen. Der daraus hervorgegangene Entwurf müßte in allen nationalen und subnationalen Parlamenten diskutiert und ebenfalls mit einfacher Mehrheit angenommen werden. Abschließend sollten die Souveräne selbst befragt werden. Daraus könnte nicht nur ein maximal legitimierte Institutionengefüge für die Union entstehen, sondern die Demoi als deren Souveräne inthronisiert werden. Der leere Thron wäre wieder besetzt und die kommissarische Verwaltung Europas könnte in eine normale Bürokratie verwandelt werden.

Literaturverzeichnis:

- Allen, David, 1977, Policing or Policy-Making? Competition Policy in the European Communities, in: Helen Wallace, William Wallace and Carole Webb (eds.), *Policy-Making in the European Communities*, London–New York–Sydney–Toronto: John Wiley & Sons, 91–112.
- Allen, David, 1996, Competition Policy, in: Helen Wallace/William Wallace (eds.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 157–183.
- Ariès, Philippe, 1988, *Geschichte der Kindheit*, München.
- Aron, Raymond, 1956, Esquisse historique d'une grande querelle idéologique, in: R. Aron/D. Lerner (sous la direction de), *La querelle de la C.E.D. Essais d'analyse sociologique*, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1–19.
- Bach, Maurizio, 1992, Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Organisationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 21, 1, 16–30.
- Bach, Maurizio, 1994, Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung: Tendenzen der europäischen Staatswerdung, in: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg, 109–130.
- Bieber, Roland, 1995, in: Claus-Dieter Ehlermann/Roland Bieber (Hg.), *Handbuch des Europäischen Rechts*; Loseblatt, Stand: 333. Ergänzungslieferung, August 1995, Baden-Baden.
- Bonney, Richard, 1997, Les intendants de Louis XIII et Louis XIV: Agents de la réforme fiscale?, in: Ministère de l'économie et des finances (ed.), *L'administration des finances sous l'Ancien Régime. Colloque tenu à Bercy les 22 et 23 février 1996*, Paris: Imprimerie nationale, 197–218.
- Brewer, John, 1989, *The Sinews of Power. War, money and the English state, 1688–1783*, London–Boston–Sydney–Wellington: Unwin Hyman.
- Burckhardt, Jacob, 1978, *Weltgeschichtliche Betrachtungen*, Stuttgart.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993, Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: *International Organization* 47/1, 41–76.
- Chaunu, Pierre, 1993, L'Etat, in: Fernand Braudel/Ernest Labrousse (eds.), *Histoire économique et sociale de la France, Vol. I, 1450–1660, L'Etat et la ville. Paysannerie et croissance*, Paris: Quadrige/PUF, 9–228.
- Coombes, David, 1970, *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C.*, London: Allen and Unwin.
- Dehousse, Renaud/Weiler, Joseph H.H., 1990, The legal dimension, in: William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London–New York: Pinter Publishers, 242–260.
- Deutsch, Karl W. et al., 1957, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Deutsch, Karl W. et al., 1957, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Di Bucci, Vittorio/Di Bucci, Michaela, 1991, Der Gerichtshof und das Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Moritz Röttinger/Claudia Weyringer (Hg.), *Handbuch*

- der europäischen Integration. Strategie – Struktur – Politik im EG-Binnenmarkt, Wien, 144–206.
- Duroselle, Jean-Baptiste, 1965, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Paris: Denoël.
- Elias, Norbert, 1936/1982, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Bd.II, *Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation*, Frankfurt am Main.
- Europäische Kommission, 1994, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch, Brüssel-Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission, 1995, *Regierungskonferenz 1996. Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe*, Brüssel-Luxemburg.
- Fischer, Wolfram/Lundgreen Peter, 1975, *The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel*, in: Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 456–561.
- Foucault, Michel, 1978, *Dispositive der Macht*, Berlin/West.
- Fréville, Henri, 1953, *L'intendance de Bretagne (1689–1790). Essai sur l'histoire d'une intendance en Pays d'États au XVIIIe siècle*, 3 vol., Rennes: Pléhon.
- Gascon, Richard, 1993, *La France du mouvement: Les commerces et les villes*, in: Fernand Braudel/Ernest Labrousse (eds), *Histoire économique et sociale de la France*, Vol.I, 1450–1660, *L'Etat et la ville. Paysannerie et croissance*, Paris: Quadrige/PUF, 231–479.
- Gerbet, Pierre, 1983, *La Construction de l'Europe*, Paris: Imprimerie nationale.
- Grunwald, Jürgen, 1991, *Die EG als Rechtsgemeinschaft*, in: Moritz Röttinger/Claudia Weyringer (Hg.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie – Struktur – Politik im EG-Binnenmarkt*, Wien, 15–42.
- Haas, Peter M., 1992, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization*, 46/1, 1–35.
- Heller, Hermann, 1934/1983, *Staatslehre*, in den *Bearbeitung v. G.Niemeyer*, 6. rev. Aufl., Tübingen.
- Hintze, Otto, 1901/1970, *Der österreichische und preußische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhunderts. Eine vergleichende Betrachtung*, in: Otto Hintze, *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hg.v. G.Oestreich, 3. durchges. u. erw. Aufl., Göttingen, 321–358.
- Hintze, Otto, 1910/1970, *Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verfassungsgeschichte*, in: Otto Hintze, *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hg.v. G.Oestreich, 3. durchges. u. erw. Aufl., Göttingen, 242–274.
- Hummer, Waldemar/Sinma, Bruno/Vedder, Christoph/Emmert, Frank, 1994, *Europarecht in Fällen*, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Jenkins, Roy, 1989, *European Diary, 1977–81*, London: Collins.
- Joerges, Christian, 1996, *Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration*, in: *European Law Journal*, Vol.2, No.2, 105–135.
- Koschaker, Paul, 1966, *Europa und das römische Recht*, 4. unveränderte Aufl., München-Berlin.
- Le Roy Ladurie, Emmanuel, 1991, *L'Ancien Régime I (1610–1715)*, Paris: Hachette.

- Léon, Pierre/Carrière, Charles, 1993, L'appel des marchés, in: Fernand Braudel /Ernest Labrousse (eds.), Histoire économique et sociale de la France, Vol. II: 1660–1789, Des derniers temps de l'âge seigneurial aux préludes de l'âge industriel, Paris: Quadrige/PUF, 161–215.
- Löwenstein, Karl, 1959, Verfassungslehre, Tübingen.
- Ludlow, Peter, 1991, The European Commission, in: Robert O. Keohane/St Stanley Hoffmann (eds.), The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press, 85–132.
- Majone, Giandomenico, 1994, The Rise of the Regulatory State. In: West European Politics, Vol.17, No. 3, 1–41.
- Mancini, Federico G., 1991, The Making of a Constitution for Europe, in: Robert O. Keohane/St Stanley Hoffmann (eds.), The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press, 177–194.
- Mann, Michael, 1986, The Sources of Social Power, Vol.I: A history of Power from the Beginning to A.D. 1760, Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Marion, Marcel, 1923/1968, Dictionnaire des Institutions de la France aux XVIIe et XVIIIe siècles, Paris (Repr. New York).
- Mentler, Michael, 1996, Der Ausschuß der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden.
- Meriggi, Marco, 1994, Società, istituzioni e ceti dirigenti, in: Giovanni Sabbatucci/Vittorio Viddotto (a cura di), Storia d'Italia, Vol. 1: Le Premesse dell'Unità, Roma–Bari: Laterza, 118–228.
- Monnet, Jean, 1976, Mémoires, Paris: Fayard.
- Mousnier, Roland, 1958, Etat et commissaire: Recherche sur la création des intendants des provinces (1634–1648), in: Richard Dietrich/Gerhard Oestreich (Hg.), Forschungen zu Staat und Verfassung, Festgabe für Fritz Hartung, Berlin.
- Nugent, Neill, 1994, The Government and Politics of the European Union, 3rd revised edition, London: Macmillan.
- Peters, Guy B., 1992, Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: A.M.Sbragia, Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New“ European Community, Washington D.C.: The Brookings Institution, 75–122.
- Peters, Guy B., 1994, Equilibria and Disequilibria in Agenda Setting in the European Union, in: Joachim Jens Hesse/Theo A.J. Toonen (eds.), The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Vol. 1, Baden-Baden–Boulder: Nomos-Westview Press, 141–159.
- Puntscher Riekmann, 1998, Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration, Wien–New York.
- Puntscher Riekmann, Sonja, 1996, Politische Theorie und Praxis europäischer Integrations-/Desintegrations-Szenarien, in: Sylvia Pintarits, Macht, Demokratie und Regionen in Europa. Analysen und Szenarien der Integration und Desintegration, Marburg, 289–332.
- Rasmussen, Hjalte, 1986, On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking, Dordrecht: M. Nijhoff.
- Reflection Group's Report, 1995, SN 520/95 (REFLEX 21).
- Ross, George, 1995, Jacques Delors and European Integration, Cambridge: Polity Press.

- Russell, Robert W., 1977, Snakes and Sheiks: Managing Europe's Money, in: Helen Wallace, William Wallace and Carole Webb (eds.), *Policy-Making in the European Communities*, London–New York–Sydney–Toronto, 69–90.
- Scharpf, Fritz W., 1985, Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 26, No. 4, 323–56.
- Schweitzer, Michael/ Hummer, Waldemar, 1993, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) – Mit Schwerpunkt EWG*, 4. überarb. u. erw. Aufl., Neuwied-Kriftel–Berlin.
- Smedley-Weill, Anette, 1997, Les intendants de province sous Louis XIV: Leur compétence, autorité et pratiques dans les finances des généralités, in: *Ministère de l' économie et des finances (ed.), L' administration des finances sous l'Ancien Régime. Colloque tenu à Bercy les 22 et 23 février 1996*, Paris, 219–230.
- Spierenburg, Dirk/Poidevin, Raymond, 1993, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles: Bruylant.
- Veyne, Paul, 1992, Foucault: Die Revolutionierung der Geschichte, Frankfurt am Main.
- Wallace, Helen, 1996, Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance, in: Helen Wallace/William Wallace (eds.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 3–36.
- Wallace, William /Smith, Julie, 1995, Democracy or Technocracy. European Integration and the Problem of Popular Consent, in: Hayward, Jack (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, *West European Politics*, Vol. 18, No. 3: Special Issue, 137–157.
- Wallace, William, 1977, Walking Backwards Towards Unity, in: Helen Wallace/William Wallace/Carole Webb (eds.), *Policy-Making in the European Communities*, London–New York–Sydney–Toronto: John Wiley & Sons, 301–323.
- Wechsler, Benedikt, 1995, *Der Europäische Gerichtshof in der EG-Verfassungswendung*, Baden-Baden.
- Wechsler, Benedikt, 1995, *Der Europäische Gerichtshof in der EG-Verfassungswendung*, Baden-Baden.
- Weiler, Joseph H.H., 1991, The Transformation of Europe, in: *The Yale Law Journal*, Vol. 100, 2403–2483.
- Wessels, Wolfgang, 1996, Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen, 165–192.

Jegyzetek

¹ Vgl. Heller 1934/1983, bes. 259ff.

² Vgl. Majone 1994, 1-41.

³ Ausführliche Belege für diese These in Puntischer Riekmann 1998.

⁴ Vgl. Foucault 1978.

⁵ Vgl. Coombes 1970, Bach 1992, Peters 1992.

⁶ Vgl. Wallace/Smith 1995.

⁷ Zum Problem der Historisierung siehe Kapitel II in Puntcher Riekmann 1998.

⁸ Zum Begriff der epistemischen Gemeinschaft vgl. Peter M. Haas 1992.

⁹ Vgl. Tilly 1992, 67-95.

¹⁰ Vgl. Burckhardt 1978, 38.

¹¹ Damit ist nichts darüber ausgesagt, wie die Konfliktparteien zu diesen Übereinkommen gelangen. Diese sind natürlich oft die Folge von gewaltsamen Unterwerfungen, wie z.B. der Krieg zur Herstellung der italienischen Einheit im 19. Jahrhundert beweist. Auch garantieren die Übereinkommen nicht den ewigen Frieden, wie die Fronde gegen Ludwig XIV. im 17. oder der Sezessionskrieg der USA im 19. Jahrhundert zeigten.

¹² Hintze 1910/1970.

¹³ Vgl. Puntcher Riekmann 1998.

¹⁴ Gerbet 1983, 7, vgl. Duroselle 1965.

¹⁵ Der Begriff Peripherie ist ein summarischer, er meint natürlich nicht nur die Provinzen oder Nationalstaaten, sondern alle sozialen Akteure derselben und deren oft sehr unterschiedlichen Interessen am neuen Zentrum.

¹⁶ Diese Skizze widerspricht nur scheinbar Norbert Elias' These vom Monopolmechanismus als dem konstituierenden Element des Staates: Die Akkumulation von Besitz und die Monopolisierung militärischer Gewaltmittel in den Händen einer Dynastie sind die makrophysikalische Seite dieser Geschichte, die mikrophysikalische Verschiebung von Interessen und Loyalitäten ist ebenso unerlässlich. Elias hat selbst wiederholt auf die Verflechtung von Zentrum und Peripherie, auf die Balanceapparatur des Königsmechanismus hingewiesen und dem „Zentralherrscher“ stets einen „Zentralapparat“ beigestellt, dem auch Akteure der Peripherie angehören. Ich lege allerdings den Akzent stärker auf die Funktionen und Wirkungen der Apparatur, die diese Verschiebung von Macht aus der Peripherie in das Zentrum ins Werk setzt und das Zentrum stabilisiert.

¹⁷ Weiler 1991, 2468.

¹⁸ Vgl. Peters 1992, 78f.; Burley/Mattli 1993, 42; Nugent 1994.

¹⁹ Nicht zuletzt diese Konstruktion der Institutionen und die Verteilung der Macht zwischen ihnen macht den Unterschied zwischen internationalen Verträgen und Organisationen und dem europäischen Zusammenschluß zur Herstellung eines supranationalen Raumes aus. Alle Versuche, die Verträge vom EGKS bis Maastricht als internationale zu betrachten, wie dies vor allem die Regimelehre tut, führen zu gravierenden Irrtümern in der Beurteilung von Integrationspolitik.

²⁰ So Mentler (1996): „Die institutionelle Struktur der Europäischen Gemeinschaften folgt nicht dem Prinzip der Gewaltenteilung zwischen mehreren Organen, von denen jedes die Kompetenzen seines Bereiches ausschließlich ausübt, sondern ist vielmehr nach dem Grundsatz einer Funktionsteilung auf ein Zusammenwirken aller Organe ausgerichtet“ (137). Vgl. Schweitzer/Hummer (1993), die dem Begriff der Gewaltenteilung jenen des „institutionellen Gleichgewichts“, wie der EuGH ihn in einem Urteil aus 1970 geprägt hat, entgegenstellen (231). Zur Kritik am Begriff des „institutionellen Gleichgewichts“ vgl. Bieber 1995, Art. 4 RdNr. 47. Wechsler (1995, 119) betrachtet dagegen das Prinzip des institutionellen Gleichgewichtes durchaus im Sinne der Gewaltenteilung. Es ist bemerkenswert, daß auch in den aktuellen Vorschlägen des Europäischen Parlaments zur Revision des Vertrages von Maastricht dieses nur ein mit der Kommission geteiltes Initiativrecht beansprucht. Vgl. Puntcher Riekmann 1996, 317.

²¹ Scharpf 1985, 349; vgl. Wessels 1996, 63.

²² Vgl. Peters 1992, 80f. Im übrigen scheint sie im Laufe der politischen Geschichte der Menschheit vorzugsweise dort zum Einsatz zu gelangen, wo Herrschaftsräume besonders groß oder Herrschaftsverhältnisse besonders komplex sind. Vgl. Mann 1986, I, 25ff.

²³ Die Kritik an der Vagheit der vertraglichen Bestimmungen zu den konkreten Materien der Politik sind ein Leitmotiv der Integrationsforschung. Vgl. Allen 1977, 92ff.

²⁴ Widerstände gegen bestimmte Normen sind oft das Resultat eines expliziten oder impliziten Willens, supranationalen Institutionen nur geringe Macht zuzugestehen: So schrieben manche Mitgliedstaaten dem EuGH anfänglich eine eher untergeordnete Rolle zu und waren dann von dessen Tätigkeit überrascht. Man beachte in diesem auch Zusammenhang die Widerstände der niederländischen und italienischen Regierungen gegen die Spruchpraxis in den Fällen van Gend & Loos und Costa/Enel. Vgl. Wechsler 1995, 108, Fn.312.

²⁵ William Wallace beschrieb sie als „Walking Backwards Towards Unity“: vgl. Wallace 1977, 301.

²⁶ Vgl. Ross 1995, 30; Ludlow 1991, 112.

²⁷ Coombes 1970, 182.

²⁸ Vgl. Aron 1956.

²⁹ Russell 1977, 69-90.

³⁰ Ludlow 1991, 109.

³¹ Hintze 1910/1970, 273.

³² Vgl. ebda., 272. Otto Hintze vernachlässigt den Fall Italien vollkommen. Tatsächlich erfolgt eine erste Modernisierung des Staates mehr als ein halbes Jahrhundert vor der Einigung, und zwar vor allem durch die Übertragung des französischen Modells auf die verschiedenen politischen Regionen, die Napoleon nach der Unterwerfung des Landes geschaffen hatte. Vgl. Meriggi 1994, 119-153.

³³ Vgl. Deutsch et al. 1957, 54f.

³⁴ Hintze 1910/1962, 273. Über die notwendige Unabhängigkeit der Europäischen Kommission vgl. Majone 1995, 152.

³⁵ Vgl. Bach 1994.

³⁶ Vgl. Veyne 1992 und Kapitel II.

³⁷ Zur Frage der EU als „epistemic community“ vgl. PHaas 1992 und H.Wallace 1996, 22f.

³⁸ Monnet 1976, 477.

³⁹ Marion 1968, 293.

⁴⁰ Fréville 1953, I, 180f.

⁴¹ ebda., 181.

⁴² Fischer/Lundgreen 1975, 501; Hervorheb.i.Orig.

⁴³ Vgl. Marion 1968, 294 und Chaunu 1993, 204.

⁴⁴ Le Roy Ladurie 1991, 238. Vgl. auch Smedley-Weill 1997, 219ff.

⁴⁵ Gascon 1993, I, 321f.

⁴⁶ Léon/Carrière 1993, II, 166.

⁴⁷ ebda., 167.

⁴⁸ Fréville 1953, I, 63. Diesen Prozeß der „Innervation“ beschreibt John Brewer für England unter dem Titel „The Sinews of Power“ (1989).

⁴⁹ ebda., 169.

⁵⁰ Siehe oben.

⁵¹ Vgl. Mousnier 1958, 330.

⁵² Vgl. Bonney 1997, 204f., vgl. Fréville 1953, I, 59ff.

⁵³ Chaunu 1993, I, 203ff.

⁵⁴ Fischer/Lundgreen 1975, 513.

⁵⁵ Vgl. Ariès 1988.

⁵⁶ Siehe unten.

⁵⁷ Vgl. Spierenburg/Poidevin 1993, 116-131,

⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission 1994.

⁵⁹ Vgl. Bericht der Reflexionsgruppe 1995, Kommissionsbericht zur Regierungskonferenz 1995, 128. Der neu eingefügte Titel VII EUV in der Fassung des Vertrages von Amsterdam über eine verstärkte Zusammenarbeit nennt in Artikel 43, Absatz 1, Buchstabe e die Wahrung des Besitzstandes der Gemeinschaft, d.h. der „nach Maßgabe der sonstigen Bestimmungen der genannten Verträge getroffenen Maßnahmen“, als Bedingung für eine verstärkte Zusammenarbeit.

⁶⁰ Mousnier 1958, 343.

⁶¹ Vgl. Fréville 1953, I, 187ff und 193ff.

⁶² Vgl. Peters 1994, 141-159.

⁶³ Vgl. Allen 1996, 168.

⁶⁴ Jenkins 1989, 135; vgl. Ludlow 1991, 96 und 1982, 43ff.; Hervorheb.v.S.P.R.

⁶⁵ Vgl. Spierenburg/Poidevin 1993, 117ff.

⁶⁶ Ähnliches gilt für die Vorabentscheidungsverfahren des EuGH über die Kompatibilität von EU- und nationalem Recht (Art.177, EWGV, siehe Abschnitt Recht überlagern und verdrängen).

⁶⁷ Allen 1996, 171. Vgl. auch Schmidt 1997, 7: „Especially whenever member states face a high level of uncertainty with regard to particular issues, the Commission may exploit this situation, allowing it to launch policy programmes successfully. The single-market initiative is the most important example for this.“ Vgl. ebda., 14 über die Drohung der Kommission, gegen nationale Widerstände in der Durchsetzung der Freizügigkeit des Güterkraftverkehrs, den EuGH anzurufen.

⁶⁸ Vgl. Mancini 1991, 177.

⁶⁹ Vgl. Burley/Mattli 1993, 41.

⁷⁰ ebda., 42.

⁷¹ Vgl. Rasmussen 1986, 247.

⁷² Hummer et al., 1994, 97, Rdn. 88, Hervorheb.v.S.P.R.

⁷³ Dehousse/Weiler 1990, 243.

⁷⁴ Vgl. Joerges 1996, 106f.

⁷⁵ Den Begriff hatte Walter Hallstein im Jahre 1962 geprägt. Vgl. Grunwald 1991, 15; vgl. auch Di Bucci/Di Bucci 1991, 146.

⁷⁶ Mancini 1991, 177.

⁷⁷ Vgl. Löwenstein 1959, 243.

⁷⁸ Vgl. Koschaker 1966, 70f.

⁷⁹ ebda., 72.

⁸⁰ Vgl. ebda., 73.

⁸¹ Vgl. ebda., 76.

⁸² Vgl. ebda., 75 und Fn.3.

⁸³ Vgl. ebda., 77.

⁸⁴ ebda., 76 und 221ff

⁸⁵ Vgl. ebda., 214f.

⁸⁶ Vgl. ebda., 217f.

⁸⁷ ebda., 178.

⁸⁸ Der Trend zur Bürokratisierung ist kein Privileg der Europapolitik, sondern auch ein nationalstaatliches Phänomen. Jedoch eröffnet das „konstitutionelle“ Arkanum der europäischen Politik der Bürokratisierung weit größere Spielräume, als dies im nationalen Kontext möglich wäre (vgl. Bach 1997).